QUELQUES CONSIDÉRATIONS

SUR LA FORMATION DES

GOUVERNEMENTS LOCAUX

DU

HAUT ET DU BAS-CANADA,

DANS

L'UNION FÉDÉRALE DES PROVINCES DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD.

UNIVERSITÉ LAVAL
BIBLIOTHÈQUE
MONTRÉAL

PAR ALPHEUS TODD,

BIBLIOTHECAIRE DE L'ASSEMBLEE LEGISLATIVE DU CANADA.

Traduit et Imprimé par Ordre.

OTTAWA:

IMPRIMÉ PAR HUNTER, ROSE ET LEMIEUX.

1866.

t
t
c
t
l'
in
d
co
ex

fai
ess

CONSIDÉRATIONS, ETC.

Au moment où s'élaborent les nouvelles constitutions qui devront régir le gouvernement de la confédération Anglo-Américaine projetée, et ceux des provinces aujourd'hui séparées qui en feront partie, il est bon de ne pas perdre un seul instant de vue les principes admis et reconnus depuis si longtemps avantageux par la Mère-Patrie, afin de les appliquer dans l'établissement de nos institutions coloniales, en tant qu'elles peuvent l'être à notre état politique actuel.

L'an dernier, à l'époque où le projet de fédération des provinces de l'Amérique Britannique du Nord était à l'étude, l'auteur de ces lignes eut l'idée de réunir les considérations suivantes, simples jalons, propres, il l'espère, à hâter le règlement des questions importantes qu'impliquent et la composition des corps législatifs dans les diverses provinces confédérées, et leur subordination au pouvoir exécutif de ces mêmes provinces.

L'intention première de l'auteur était de faire précéder ses observations d'un court essai sur l'origine et le développement des

institutions politiques actuelles de l'Angleterre, et surtout du régime parlementaire tel qu'appliqué de nos jours.

L'étude de la confédération ayant été suspendue par des conflits d'opinions dans les provinces maritimes, il crut bien faire en différant de publier ses observations jusqu'au moment où l'esprit public se serait de nouveau et pleinement emparé de la question. Dans l'intervalle, il a expédié à l'un des premiers éditeurs anglais, le manuscrit de son " Essai sur l'origine et le caractère du régime parlementaire." Cet essai formera l'introduction d'un " Traité pratique du système politique anglais" qui sera publié à Londres dans le cours de l'hiver prochain.

Un projet d'organisation des gouvernements locaux, dans les deux Canadas, devant être soumis (un peu à l'improviste, il faut le dire,) à la législature canadienne durant la présente session, l'auteur a cru devoir soumettre les considérations suivantes aux membres du Conseil Législatif et de l'Assemblée Législative, espérant qu'elles leur seront de quelque utilité dans le règlement d'une question qui intéresse si hautement le Canada. Sans les observations préliminaires qui, dans l'intention de l'auteur, devaient précéder ces considérations, son travail semblera probablement très-imparfait ;

mais comme le temps ne lui permet pas d'entrer à fond dans le sujet, il aime mieux courir le risque d'un léger blâme que de garder par devers lui des observations qui lui paraissent si opportunes en ce moment.

Il est bon d'observer, dès le début, que les corps législatifs séparés du Haut et du Bas-Canada devront s'occuper exclusivement des affaires locales et être soumis au pouvoir juridique du parlement fédéral. Cette seule remarque porte à croire qu'une seule Chambre dans chaque province serait plus avantageuse, sous le double rapport du fonctionnement général et de l'économie, qu'une législature composée de deux Chambres distinctes. Les institutions législatives actuelles de la colonie de la Nouvelle-Zélande sont organisées d'après ce principe, et comprennent neuf " conseils provinciaux" pour les localités séparées, conseils qui sont soumis à l'action d'une assemblée générale, composée d'un Conseil Législatif et d'une Chambre des Députés. Règle générale, dans toutes les institutions municipales d'Angleterre et d'Amérique, on ne trouve qu'une seule Chambre.

Si le système du "gouvernement responsable" doit être appliqué à ces parlements locaux, il est absolument indispensable qu'on prenne des dispositions pour assurer aux

ministres de la couronne, dans l'Assemblée Législative, un degré d'autorité qui leur permette d'y surveiller et contrôler la marche des affaires publiques.

Il s'ensuit que ces Chambres devraient être organisées sur le modèle des corporations municipales en Angleterre, et inclure un certain nombre de députés choisis par la Chambre elle-même, à sa première réunion, soit parmi les candidats élus, soit parmi les candidats éligibles, et ces députés devraient occuper leurs siéges pendant une période double de la durée ordinaire du mandat.

Il n'est pas hors de propos d'expliquer ici que les corporations municipales, en Angleterre, sont régies par l'Acte de 1835, qui redressait les abus existant depuis longtemps dans les corporations d'alors, et établissait des institutions locales pratiques dans tout le royaume. Par cet acte, il est déclaré que les membres des Conseils pour les cités et bourgs d'Angleterre et du pays de Galles seront élus par les contribuables pour une période de trois ans, un tiers des conseillers sortant d'office chaque année. Le conseil a le pouvoir de choisir " parmi les conseillers ou personnes éligibles comme tels," un certain nombre " d'échevins" qui lui seront associés dans le contrôle et la direction des affaires locales.

Ces "échevins" seront nommés pour six ans, et la moitié sort d'office tous les trois ans. Si des conseillers sont élus échevins, ils conservent leurs siéges dans le conseil jusqu'à l'expiration de la période de six ans, bien que, comme conseillers, ils n'aient été élus que pour trois ans. Ce règlement, on le voit, réunit deux avantages : d'abord, entrée annuelle de nouveaux députés élus par les colléges locaux et représentant fidèlement les opinions de ces colléges, ensuite, présence de députés ayant acquis l'expérience des affaires. Aussi, dans tous les cas où ce système a été sagement appliqué, les résultats obtenus ont été des meilleurs. (*a*) " En outre de ses avantages évidents, ce système assure au parti le plus fort, pour le moment, dans le Conseil, une majorité suffisante pour l'expédition des affaires." (*b*) On peut donc sagement le recommander comme modèle dans la formation des gouvernements locaux du Haut et du Bas-Canada.

Il est bon de rappeler ici la résolution qui a trait au chef du pouvoir exécutif dans le projet de constitution de l'Amérique Britannique du Nord élaboré par la conférence de

---

(*a*) Knight's Polit. Cyclop., v. 3, p. 390.
(*b*) Grey, Parl. Gort. p. 229.

Québec. La quatrième résolution est ainsi conçue :—

" Le pouvoir ou gouvernement exécutif résidera dans le souverain du royaume-uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, et sera administré par le souverain ou le représentant du souverain, suivant les principes de la constitution britannique."

Dans un récent article du " Macmillan's Magazine", le professeur Goldwin Smith, commentant cette clause, dit : " Les auteurs de " cette solennelle déclaration savent parfai- " tement qu'ils ne permettraient jamais au " représentant du souverain anglais, et encore " bien moins au souverain lui-même, d'accom- " plir personnellement un seul acte d'admi- " nistration ;" puis il ajoute : " En langage " franc et vulgaire, ils ont voulu dire qu'un " pouvoir exécutif dont les limites seront " fixées par la constitution, ainsi que le droit " de nommer les Conseillers Législatifs, rési- " deront dans le chef du parti qui, à l'époque, " aura la majorité et dont les actes seront " réputés actes de la couronne." (*a*)

Cette assertion exagérée et faite à la légère dénote une ignorance complète de la puissante influence que le Souverain de la Grande-Bre-

(*a*) " Macmillan's Magazine," mars 1865, p. 416.

tagne a le droit d'exercer dans le gouvernement du pays. Toutefois, elle doit rappeler aux auteurs de notre nouvelle constitution que, si le Vice-Roi, ou Gouverneur-Général de l'Amérique Britannique du Nord, ainsi que les Lieutenants-Gouverneurs des diverses provinces confédérées ne sont revêtus que d'un pouvoir d'apparât, il leur sera bien difficile de remplir dignement les fonctions de représentant de la Reine. Sans entrer, pour le moment, dans la discussion de ce point délicat, l'auteur invite ses lecteurs à consulter l'ouvrage qu'il doit publier prochainement sur le régime parlementaire et où il a étudié à fond le caractère de la charge royale, en vue de définir et de bien préciser la position et les fonctions du souverain dans la constitution parlementaire.

Les recommandations suivantes qu'il se permet de faire, dans le cas ou le gouvernement responsable (*a*) serait établi dans les diverses

(*a*) L'auteur s'abstient de se prononcer sur l'opportunité d'introduire le principe de la responsabilité ministérielle dans les gouvernements locaux du Canada, car cette question est difficile à résoudre et ne peut l'être qu'en se plaçant sur le terrain de la politique générale ; mais en la considérant comme décidée en faveur du principe, son but est d'indiquer de quelle manière, selon lui, il faudrait le mettre à exécution pour augmenter le pouvoir du gouvernement exécutif.

provinces de la confédération, est que le Lieutenant-Gouverneur de chaque province ait le droit de choisir un certain nombre de ministres chargés de conduire les affaires du pays dans l'Assemblée Législative ; que ces ministres soient choisis de préférence parmi les membres de la Chambre, ou au moins parmi des personnes éligibles à cette Chambre ; qu'ils conservent cette charge tant qu'ils jouiront de la confiance de l'Assemblée; qu'ils conservent aussi leur siéges et exercent tous les priviléges de député tant qu'ils resteront ministres ; que si ses membres de l'Assemblée sont nommés ministres, leurs siéges ne deviennent pas vacants par le fait qu'ils ont accepté cette charge, la responsabilité ministérielle reposant constitutionnellement sur ce qu'ils ont la confiance et l'appui du parlement local ; qu'à leur sortie de charge, les ministres non élus cessent d'être membres de l'Assemblée ; mais que, s'ils représentent un collége électoral ou qu'ils aient été élus par la Chambre même, ils conservent leurs siéges jusqu'à l'expiration de leur mandat.

Que des députés aux législatures locales soient exemptés de se faire réélire après avoir été nommés membres du Conseil Exécutif Provincial est une proposition qui a quelque peu besoin d'être expliquée, d'autant que l'on

pourrait faire valoir son application avec une égale force à l'égard des Conseillers Exécutifs du gouvernement fédéral. Dans tous les pays régis par la constitution britannique, l'ancienne règle,—la première imposée par le statut adopté sous la reine Anne,—ne cesse d'être observée, et les députés au parlement qui acceptent quelque charge de la couronne sont tenus d'abandonner leurs siéges, avec la faculté, toutefois, de pouvoir se faire réélire si la charge ainsi acceptée ne les rend pas inéligibles ; mais cette règle fut établie dans un temps où les relations entre la couronne et le parlement étaient bien différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui, et en continuer la pratique, à une époque où elle donne lieu à mille inconvénients qui ne rachètent pas ses avantages, est une anomalie aussi curieuse qu'inexplicable.

Quant aux ministres, il est admis qu'ils ne sont responsables qu'au parlement et non à un simple collége local qui a élu l'un d'eux. Pour ses mandataires, le député choisi n'est pas un délégué, mais bien un représentant, et c'est là une distinction d'une vitale importance en ce que les attributions de l'un diffèrent grandement de celles de l'autre. En pratique, il y a inconvénient grave dans le fait que les mesures d'un ministère jouissant

de l'entière confiance du parlement peuvent être assujéties à des entraves parcequ'un collége électoral, pour des considérations purement locales, peut-être, refusera de réélire son député après qu'il aura accepté une charge émanant de la couronne. De plus, telle qu'elle existe aujourd'hui, la loi "est singulièrement illogique et capricieuse dans son application. Bien que les Lords (ceux de création récente) de la trésorerie et de l'amirauté rendent leurs siéges vacants par l'acceptation de ces charges, cette règle ne s'applique pas aux fonctions plus importantes et mieux rémunérées des secrétaires de ces ministères et des sous-secrétaires d'état, pour la simple raison que ces derniers ne sont pas formellement nommés par la couronne." (*a*)

La limitation du choix de la couronne, d'abord aux personnes éligibles comme ministres et aux chefs des principaux départements publics, ensuite à ceux qui ont ou peuvent obtenir un siége en parlement, et qui, s'ils sont députés à la chambre des communes, sont certains de se faire réélire, assujétit le service public à beaucoup d'inconvénients et est aussi un des défauts inhérents au régime parlementaire ; mais ce défaut est encore aggravé par la loi qui prescrit au député acceptant une

(*a*) Grey, Parl. Govt., p. 239.

charge ministérielle l'abandon immédiat de son siége. Depuis l'époque où fut présenté pour la première fois le bill de réforme, en 1831, les hommes d'état les plus éminents, par exemple le comte Grey, (alors premier ministre,) le Duc de Wellington, Lord John Russell et M. Disraëli, n'ont cessé de demander énergiquement la révocation de cette loi, et ont soumis au parlement des projets de loi conformes à leurs vues, dans cette question. Mais jusqu'à présent la législature s'est obstinée à maintenir l'ancienne restriction, bien qu'elle soit aujourd'hui un véritable anochronisme. (*a*) Au nombre des recommandations les plus importantes pour l'amélioration du système politique en Angleterre et ayant trait à la réforme parlementaire,—recommandations sur lesquelles le comte Grey insiste dans la nouvelle édition de son "Essai sur le système parlementaire,"—il en est une qui comporte l'abolition complète de cette règle surannée.

L'auteur soumet les observations qui précèdent à l'examen des hommes d'état qui vont rédiger les constitutions de la nouvelle confédération Anglo-Américaine. Le point sur lequel il appelle surtout leur attention est, comme on vient de le voir, l'affermissement

(*a*) Voir ibid., pp. 120, 125. May Const. Hist. vol. 1, p. 308. Hans. Deb. v. 148, p. 905.

du pouvoir exécutif; il leur signale aussi l'importance de donner au gouvernement un contrôle légitime sur les Chambres Législatives. Un pouvoir exécutif qui n'a pas assez de liberté d'action pour formuler son programme d'après ses propres lumières est une source fertile de corruption politique et une entrave sérieuse au développement national. C'est au lecteur de décider jusqu'à quel point ces recommandations sont propres à arrêter les empiètements d'une démocratie exempte de contrôle. Mais il devra rester convaincu que si quelques-unes des considérations ci-dessus lui semblent, au premier abord, nouvelles et étranges, elles sont toutes conformes aux principes généraux de la constitution anglaise et ont été rédigées en vue d'appliquer ces principes à notre état politique actuel. Elles ont de plus l'avantage d'être aussi en tous points conformes aux recommandations des économistes anglais les plus célèbres lorsqu'ils se sont occupés de rétablir l'équilibre entre les divers éléments de la législature impériale, et d'assurer aux ministres de la couronne et aux propriétaires fonciers du royaume-uni, une juste part d'influence dans la chambre des communes. On peut donc espérer qu'un système politique établi sur ces bases assurerait aux communes autorité, stabilité et progrès, et

préviendrait tout empiétement sur le domaine des principes fondamentaux du gouvernement responsable.

Comme conclusion, l'auteur croit ne pouvoir mieux faire que de citer les paroles suivantes du comte Russell qui contiennent un haut enseignement : " Prenons garde, dit-il, " en adoptant une forme de gouvernement " plus démocratique ou en nous y laissant " entraîner insensiblement de nous égarer à " la suite de l'idée que nous arrivons ainsi à " l'empire de la raison pure." " L'homme a " des passions, une imagination et il est doué " de la raison; la constitution du gouverne- " ment qui doit régir et diriger cet être com- " plexe ne sera sage et prévoyante que si elle " profite de toutes les influences qui peuvent " donner à l'autorité suprême la modération, " la force et un caractère sacré." * * * " En dehors de ces influences, ou du moins " de quelques-unes d'entre-elles, ce serait " folie de croire qu'une constitution politi- " que réalise la plus grande perfection possible." (*a*)

(a) Earl Russell, Eng. Const. New Edition, pp. xvci—xcviii.